Vom Wesen und Wert der Demokratie

Von

Dr. Hans Kelsen
ord. öff. Professor an der Universität Wien

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1920

Vom Wesen und Wert der Demokratie

Von

Dr. Hans Kelsen
ord. öff. Professor an der Universität Wien

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1920

Vom Wesen und Wert der Demokratie

Von

Dr. Hans Kelsen
ord. öff. Professor an der Universität Wien

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1920

Separatabdruck
aus »Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik«
Band 47, Heft 1.

Die Seiten 3—38 dieses Separatabdruckes entsprechen den Seiten 50—85 des Archivs.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

I.

Die bürgerlichen Revolutionen von 1789 und 1848 hatten das demokratische Ideal beinahe zu einer Selbstverständlichkeit des politischen Denkens gemacht; — selbst wer sich seiner Verwirklichung mehr oder weniger zu widersetzen unternahm, glaubte dies meist nur mit einer höflichen Verbeugung vor dem grundsätzlich anerkannten Prinzip und unter einem vorsichtigen Deckmantel demokratischer Terminologie wagen zu dürfen. Ein offenes und unumwundenes Bekenntnis zur Autokratie ist während der letzten Jahrzehnte weder bei einem bedeutenden Staatsmanne noch bei einem namhaften Literaten zu verzeichnen. Demokratie ist das die Geister im 19. und 20. Jahrhundert fast allgemein beherrschende Schlagwort. Gerade darum aber verliert es — wie jedes Schlagwort — seinen festen Sinn. Weil man es — dem politischen Modezwang unterworfen — zu allen möglichen Zwecken und bei allen möglichen Anlässen benützen zu müssen glaubt, nimmt dieser mißbrauchteste aller politischen Begriffe die verschiedensten, einander oft sehr widersprechenden Bedeutungen an, sofern ihm nicht die übliche Gedankenlosigkeit des vulgär-politischen Sprachgebrauches zu einer keinen bestimmten Sinn mehr beanspruchenden, konventionellen Phrase degradiert.

Da zwingt die durch den Weltkrieg ausgelöste soziale Revolution zu einer Revision auch dieses politischen Wertes. Jene grandios organisierte Massenbewegung, die bisher mit größter Energie und mit größtem Erfolg auf eine Demokratie gerichtet war, die neben dem Sozialismus — wie ja der

Name der führenden Partei bezeugt — die Hälfte ihres geistigen Wesens darstellte, diese Bewegung staut, ja spaltet sich gerade an jenem Punkte, wo es gilt, nicht nur die Grundsätze des Sozialismus, sondern vor allem diejenigen der Demokratie zu verwirklichen. Während der eine Teil nur zögernd und von mannigfachen Hindernissen gehemmt, die alte Richtung weiter zu verfolgen sucht, drängt der andere stürmisch und entschlossen einem neuen Ziele zu, das sich frei und offen als eine Form der Autokratie enthüllt. Gegenüber der Diktatur des Proletariates — so wie sie die neokommunistische Theorie des Bolschewismus auffaßt — wird die Demokratie, wie ehedem gegenüber der monarchischen Autokratie, von Neuem zum Problem.

In der Idee der Demokratie — und von ihr, nicht von der ihr mehr oder weniger angenäherten politischen Wirklichkeit soll zunächst die Rede sein — vereinigen sich zwei oberste Postulate unserer praktischen Vernunft, drängen zwei Urinstinkte des geselligen Lebewesens nach Befriedigung. Fürs eine die Reaktion gegen den aus dem gesellschaftlichen Zustande fließenden Zwang, der Protest gegen den fremden Willen, dem sich der eigene beugen muß, gegen die Qual der Heteronomie. Es ist die Natur selbst, die sich in der Forderung der Freiheit gegen die Gesellschaft aufbäumt. — Die Last fremden Willens, die soziale Ordnung auferlegt, wird um so drückender empfunden, je unmittelbarer im Menschen das primäre Gefühl des eigenen Wertes sich in der Ablehnung jedes Mehrwertes eines anderen äußert, je elementarer gerade dem Herrn, dem Befehlenden gegenüber das Erlebnis des zum Gehorsam Gezwungenen ist: Er ist ein Mensch wie ich, wir sind gleich! Wo ist also sein Recht, mich zu beherrschen[1]? So stellt sich die durchaus negative Idee der Gleichheit in den Dienst der ebenso negativen Forderung der Freiheit.

Aus der Annahme, daß wir — in der Idee — gleich seien, kann wohl die Forderung abgeleitet werden, daß einer den an-

[1]) In dieser Ablehnung alles persönlichen Mehrwertes liegt der antiheroische Charakter der Demokratie, den besonders hervorhebt: Koigen, .Die Kultur der Demokratie, 1912. „In dem Kampfe gegen das Titanentum, gegen die Willkür und die Launen des Gewaltmenschen und des Heros ist der demokratische Kulturgedanke geboren und im Kampfe um die Vermenschlichung sowohl der natürlichen, usurpatorischen wie der supranatürlichen, göttlichen Willensäußerungen ist er groß geworden.“ A. a. O. S. 4.

dern nicht beherrschen solle. Allein die Erfahrung lehrt, daß wenn wir in der Wirklichkeit gleich bleiben wollen, wir uns beherrschen lassen müssen. Darum verzichtet aber die politische Ideologie keineswegs darauf, Freiheit und Gleichheit miteinander zu verbinden. Gerade die Synthese beider Prinzipien ist für die Demokratie charakteristisch [2]). Nur daß eben der Begriff der Freiheit einen solchen Bedeutungswandel erfahren muß, damit er überhaupt in die Sphäre politischen Kalküls eingehen kann. Aus der absoluten Negation der Herrschaft und somit des Staates überhaupt wird eine besondere Form derselben. Wenn wir schon beherrscht werden müssen, so wollen wir nur von uns selbst beherrscht sein. Politisch frei ist, wer keinem anderen als seinem eigenen Willen untertan. In dieser Bedeutung findet sich der Gedanke der Freiheit mit dem der Gleichheit zur Begründung der demokratischen Idee.

Man pflegt die Freiheit als politische Selbstbestimmung des Bürgers, als Mitwirkung an der Bildung des herrschenden Willens im Staate, als die antike Freiheitsidee der germanischen entgegenzusetzen, die sich in der Vorstellung eines Frei-seins von Herrschaft, eines Frei-seins vom Staate überhaupt erschöpft. — Indes handelt es sich dabei nicht eigentlich um einen historisch-ethnographischen Unterschied. Der Schritt von der germanischen zu der sogenannten antiken Gestaltung des Freiheitsproblems ist nur die erste Stufe jenes unvermeidlichen Wandlungsprozesses, jener Denaturierung, der der ursprüngliche Freiheitsinstinkt auf dem Wege unterworfen ist, den das menschliche Bewußtsein aus dem Zustande der Natur in den Zustand der staatlichen Zwangsordnung zurücklegt. Dieser Bedeutungswandel im Begriffe der Freiheit ist überaus charakteristisch für die Mechanik unseres sozialen Denkens. Die ungeheure, gar nicht überschätzbare Bedeutung, die gerade dem Freiheitsgedanken in der politischen Ideologie zukommt, ist nur erklärlich, soferne er aus einer letzten Quelle der menschlichen Seele, aus eben jenem staatsfeindlichen Urinstinkt entspringt, der das Individuum gegen die Gesellschaft stellt. Und doch wird in einer fast rätselhaften Selbst-

---

[2]) Das kommt schon in dem Worte Ciceros zum Ausdruck: „Itaque nulla alia in civitate, nisi in qua populi potestas summa est, ullum domicilium libertas habet: qua quidem certe nihil potest esse dulcius et quae, si aequa non est, ne libertas quidem est".

täuschung dieser Freiheitsgedanke zum bloßen Ausdrucke für eine bestimmte Stellung des Individuums in der Gesellschaft. Aus der Freiheit der Anarchie wird die Freiheit der Demokratie. Der Wandel ist größer als es auf den ersten Blick erscheint. Rousseau, vielleicht der bedeutendste Theoretiker der Demokratie, stellt die Frage nach dem besten Staat — und das ist für ihn das Problem der Demokratie [3]) — mit den Worten: »Wie findet man eine Gesellschaftsform, die jedes Glied verteidigt und schützt und in der jeder einzelne, obgleich er sich mit allen vereint, dennoch nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie vorher [4])?« Wie sehr ihm gerade die Freiheit der Grund- und Eckstein seines politischen Systems ist, das zeigt auch sein Ausfall gegen das parlamentarische Prinzip in England. »Das englische Volk wähnt frei zu sein, es täuscht sich außerordentlich; nur während der Wahlen der Parlamentsmitglieder ist es frei; nach Schluß derselben lebt es in Knechtschaft, ist es nichts« [5]). Rousseau zieht bekanntlich die Konsequenz der Unmittelbarkeit der Demokratie. Allein selbst wenn der herrschende Staatswille durch unmittelbaren Volksbeschluß zustande kommt, auch dann ist der einzelne nur in einem Augenblicke frei, nur während der Abstimmung, und auch das nur, wenn er mit der Majorität und nicht mit der unterlegenen Minorität gestimmt hat. Darum fordert das demokratische Freiheitsprinzip, daß die Möglichkeit einer Ueberstimmung auf ein Minimum beschränkt werde: Qualifizierte Majorität, womöglich Stimmeneinhelligkeit, werden als Garantien für die individuelle Freiheit angesehen. Sie sind bei der erfahrungsmäßigen Gegensätzlichkeit der Interessen für das praktische Staatsleben so indiskutabel, daß selbst ein Freiheitsapostel wie Rousseau Einstimmigkeit nur für den staatsbe-

---

[3]) Das ist freilich keine unvoreingenommene Problemstellung. Fragt man nach dem Wesen der Demokratie, darf man diese nicht von vornherein als beste Staatsform voraussetzen. — Das scheint bei der im übrigen vorzüglichen Darstellung Steffens (Das Problem der Demokratie, 3. Aufl. 1917) zu unterlaufen, der in dem Bestreben, Demokratie als beste Staatsform zu erweisen, manchen ihrer charakteristischen Wesenszüge negiert, bloß weil er ihn — wenn auch vielleicht ganz mit Recht — für unvorteilhaft hält. — Natürlich ist das Gegenteil ebenso bedenklich. Man darf nicht die konstitutionelle Monarchie für die beste Staatsform halten, wenn man eine objektive „politische Beschreibung" der Demokratie geben will, wie dies bei Hasbach (Die moderne Demokratie, 1912) der Fall ist. Vgl. dazu Anm. 15.

[4]) Du contrat social, I. Buch, 6. Kap.

[5]) A. a. O., III. Buch, 15. Kap.

gründenden Urvertrag fordert. Und diese Beschränkung des Prinzipes der Einstimmigkeit auf den hypothetischen Akt der Staatsgründung ist keineswegs — wie man anzunehmen pflegt — bloß aus Opportunitätsgründen zu erklären. Dem aus der Freiheitsforderung entspringenden Prinzipe der Einstimmigkeit bei Abschluß des Grundvertrages würde streng genommen entsprechen, daß auch der Fortbestand der vertragsmäßigen Ordnung von der dauernden Zustimmung aller abhängig, daß somit jedermann frei sei, jederzeit die Gemeinschaft zu verlassen, sich der Geltung der sozialen Ordnung dadurch zu entziehen, daß er ihr seine Anerkennung verweigert. Hier zeigt sich deutlich der unlösbare Konflikt, in dem die Idee der individuellen Freiheit zur Idee einer sozialen Ordnung steht, die ihrem innersten Wesen nach nur in objektiver — d. h. nur in einer, letzten Endes von dem Willen des Normunterworfenen unabhängigen — Gültigkeit möglich ist[6]. Diese objektive Geltung sozialer Ordnung bleibt für eine auf das spezifisch Soziale gerichtete Erkenntnis zwar selbst dann unberührt, wenn der Inhalt dieser Ordnung irgendwie durch den Willen der Normunterworfenen bestimmt wird. Allein die formale Objektivität verlangt auch eine materielle. In dem Grenzfalle, wo das »du sollst« des sozialen Imperativs bedingt wird durch ein »wenn und was du willst« des Adressaten, verliert die Ordnung jeden sozialen Sinn. Darum muß, soll überhaupt Gesellschaft, soll insbesondere Staat sein, auch zwischen dem Inhalt der Ordnung und dem Inhalte der ihr unterworfenen Willen eine mögliche Differenz bestehen. Wäre die Spannung zwischen diesen beiden Polen, zwischen Sollen und Sein gleich Null, d. h. aber der Freiheitswert gleich unendlich, dann könnte von Unterworfenen überhaupt keine Rede mehr sein. Indem die Demokratie die nach der Idee der Freiheit — hypothetisch also —

[6]) Die Theorie des Staatsvertrags, ebenso wie ihre moderne Spielart, die sog. Anerkennungstheorie, die die Geltung der Normen der Rechts- und Staatsordnung auf der Anerkennung der Normunterworfenen begründet, entspricht durchaus dem subjektivistisch-individualistischen Charakter der Demokratie. Wie die subjektivistische Erkenntnistheorie die Welt der Wirklichkeit als meine — des Erkennenden — Vorstellung, so behauptet die analoge Werttheorie der Demokratie allen Wert, insbesondere den entscheidenden sozialen Wert: den Staat oder das Recht, als meinen — des Wertenden — Willen. Wie die subjektivistische Erkenntnistheorie letzlich zum Solipsismus, so führt die ihr zugeordnete politische Werttheorie zum Anarchismus.

durch Vertrag, somit einstimmig zustandegekommene Ordnung durch Mehrheitsbeschluß fortbilden läßt, begnügt sie sich mit einer bloßen Annäherung an die ursprüngliche Idee. Daß noch von Selbstbestimmung die Rede ist und davon, daß jeder nur seinem eigenen Willen untertan, wenn der Wille der Mehrheit Geltung beansprucht, das ist ein weiterer Schritt in der Metamorphose des Freiheitsgedankens[7]).

Aber auch der mit der Majorität Stimmende ist nicht mehr nur seinem eigenen Willen unterworfen. Das erfährt er sofort, wenn er seinen bei der Abstimmung geäußerten Willen ändert. Die rechtliche Unmaßgeblichkeit solcher Willensänderung zeigt ihm nur allzudeutlich den fremden Willen, oder, ohne Bild gesprochen: die objektive Geltung der Ordnung, der er unterworfen ist. Es müßte sich für seine Willensänderung eine Mehrheit finden, damit er, das Individuum, wieder frei sei. Und diese Konkordanz zwischen dem Willen des einzelnen und dem herrschenden Staatswillen ist um so schwieriger, diese Garantie für die individuelle Freiheit ist um so geringer, je qualifizierter die Majorität, die zur Erzeugung des abändernden Staatswillens erforderlich ist. Sie wäre so gut wie ausgeschaltet, falls Stimmeneinhelligkeit dazu nötig wäre. Hier zeigt sich eine höchst merkwürdige Doppelsinnigkeit der politischen Mechanik. Was früher bei der ganz nach der Idee der Freiheit sich vollziehenden Gründung der Staatsordnung zum Schutze der individuellen Freiheit diente, wird nunmehr zu ihrer Fessel, wenn man der Ordnung sich nicht mehr entziehen kann. Staatsgründung, Urzeugung der Rechtsordnung oder des Staatswillens kommt ja in der sozialen Erfahrung so gut wie überhaupt nicht in Betracht. Man wird doch zumeist in eine fertige Staatsordnung hineingeboren, an deren Entstehung man nicht mit-

---

[7]) Auch das Gewohnheitsrecht hebt den Gegensatz von sozialem Sollen und individuellem Sein nicht auf — wie es wohl scheinen möchte; aber es reduziert ihn auf ein Minimum, indem es gebietet: Verhalte dich so, wie sich deine Genossen für gewöhnlich zu verhalten pflegen. Das Unrecht, der Ordnungsbruch wird so von vornherein zu einer bloßen Ausnahme von der Regel des Seins. Darin erweist das Gewohnheitsrecht seinen demokratischen Charakter gegenüber der Satzung, zumal wenn diese — wie in älterer Zeit — als Befehl einer Gottheit, eines die Gottheit repräsentierenden Priesters oder eines von den Göttern abstammenden Heldenkönigs auftritt. Indem Theorie und Praxis des Gewohnheitsrechts sich gerade zu Zeiten des politischen Absolutismus geltend machen, wirke es — als konträres Prinzip und Gegengewicht — in der Richtung eines Machtausgleichs.

gewirkt hat, und die einem daher von Anfang an als fremder Wille entgegentreten muß. Nur die Fortbildung, die Abänderung dieser Ordnung steht in Frage. Und unter diesem Gesichtspunkte bedeutet allerdings das Prinzip der absoluten (und nicht das der qualifizierten) Majorität die relativ größte Annäherung an die Idee der Freiheit.

Aus ihr ist das Majoritätsprinzip abzuleiten. Nicht aber — wie dies meist zu geschehen pflegt — aus der Idee der Gleichheit. Daß die menschlichen Willen untereinander gleich seien, ist wohl die Voraussetzung des Majoritätsprinzips. Allein dieses Gleich-Sein ist nur ein Bild, kann nicht die effektive Meßbarkeit, die Summierbarkeit menschlicher Willen oder menschlicher Persönlichkeiten bedeuten. Es wäre unmöglich, das Majoritätsprinzip damit zu rechtfertigen, daß mehr Stimmen ein größeres Gesamtgewicht haben als weniger Stimmen. Aus der rein negativen Präsumtion, daß einer nicht mehr gelte als der andere, kann noch nicht positiv folgen, daß der Wille der Mehrheit gelten solle. Wenn man das Mehrheitsprinzip allein aus der Idee der Gleichheit abzuleiten versucht, hat es tatsächlich jenen rein mechanischen, ja sinnlosen Charakter, den man ihm von autokratischer Seite vorwirft. Es wäre nur der notdürftig formalisierte Ausdruck der Erfahrung, daß die mehreren stärker sind als die wenigeren; und der Satz: Macht geht vor Recht, wäre nur insoferne überwunden, als er sich selbst zum Rechtssatz erhöbe. Nur der Gedanke, daß — wenn schon nicht alle — so doch möglichst viel Menschen frei sein, d. h. möglichst wenig Menschen mit ihrem Willen in Widerspruch zu dem allgemeinen Willen der sozialen Ordnung geraten sollen, führt auf einem vernünftigen Wege zum Majoritätsprinzip. Daß dabei natürlich die Gleichheit als die Grundhypothese der Demokratie vorausgesetzt wird, zeigt sich eben darin, daß nicht gerade dieser oder jener frei sein soll, weil dieser nicht mehr gilt als jener, sondern daß möglichst viele frei sein sollen. Und da ist eben die Konkordanz zwischen Einzel- und Staatswillen um so leichter, mit je weniger anderen Individualwillen eine Uebereinstimmung notwendig ist, um eine Abänderung des Staatswillens herbeizuführen. Die absolute Majorität stellt hier tatsächlich die oberste Grenze dar. Bei weniger wäre die Möglichkeit gegeben, daß der Staatswille im Augenblicke seiner Erzeugung mit mehr Individualwillen in Widerspruch als in Einklang steht; bei mehr, daß eine Minderheit

den Staatswillen — indem sie dessen Abänderung verhindert — im Widerspruch zu einer Mehrheit zu bestimmen vermag[8]).

Angesichts der unvermeidlichen Differenz zwischen dem Willen des einzelnen, der den Ausgangspunkt der Freiheitsforderung bildet, und der staatlichen Ordnung, die dem einzelnen als fremder Wille entgegentritt, selbst in der Demokratie entgegentritt, wo diese Differenz nur annäherungsweise auf ein Mindestmaß herabgesetzt ist, vollzieht sich ein weiterer Wandel in der Vorstellung von der politischen Freiheit. Die im Grunde genommen unrettbare Freiheit des Individuums tritt allmählich in den Hintergrund und die Freiheit des sozialen Kollektivums in den Vordergrund. Der Protest gegen die Herrschaft von meinesgleichen führt im politischen Bewußtsein zu einer Verschiebung des Subjektes der — auch in der Demokratie unvermeidbaren — Herrschaft: zur Konstruktion der anonymen Person des Staates. Von ihr und nicht von äußerlich sichtbaren Menschen läßt man das Imperium ausgehen. Ein geheimnisvoller Gesamtwille und eine geradezu mystische Gesamtperson wird von den Willen und Persönlichkeiten der einzelnen losgelöst. Diese fiktive Isolierung vollzieht sich nicht so sehr gegenüber den Willen der Untertanen, als vielmehr gegenüber den Willen derjenigen Menschen, die die Herrschaft faktisch ausüben, und die nunmehr als bloße Organe eines hypostasierten Herrschaftssubjektes erscheinen. So verdeckt der Schleier der Staatspersonifikation das dem demokratischen Empfinden unerträgliche Faktum einer Herrschaft von Mensch über Mensch. Die für die Staatsrechtslehre grundlegend gewordene Personifikation des Staates hat zweifellos ihre Wurzel auch in dieser Ideologie der Demokratie.

Ist aber einmal die Vorstellung beseitigt, daß meinesgleichen herrscht, verschließt man sich nicht mehr der Erkenntnis, daß das Individuum, soferne es der Staatsordnung gehorchen muß, unfrei ist. Es verschiebt sich eben mit dem Subjekte der Herrschaft das Subjekt der Freiheit. Man betont zwar um so nachdrücklicher, daß das Individuum, soferne es in organischer Verbindung mit anderen Individuen die Staatsordnung erzeugt, in eben dieser Verbindung und nur

---

[8]) Darum kann die in die meisten Verfassungen aufgenommene Bestimmung einer qualifizierten Majorität für Verfassungsänderungen, das Prinzip der starren Verfassung nicht als demokratisch gelten.

in ihr »frei« sei. Der Rousseausche Gedanke, daß der Untertan seine ganze Freiheit aufgibt, um sie als Staatsbürger wieder zurückzuerhalten, ist darum so charakteristisch, weil in dieser Unterscheidung von Untertan und Staatsbürger der gänzliche Standpunktwechsel in der sozialen Betrachtung, die völlige Verschiebung der Problemstellung angedeutet ist. Der Untertan ist das isolierte Individuum einer individualistischen, der Staatsbürger das unselbständige, nur Teil eines höheren organischen Ganzen bildende Glied des Kollektivwesens einer universalistischen Gesellschaftserkenntnis; eines Kollektivwesens, das von dem durchaus individualistischen Ausgangspunkt der auf Freiheit eingestellten Wertung einen transzendenten, metaphysischen Charakter hat [9]. Der Szenenwechsel ist ein solch vollständiger, daß es im Grunde genommen nicht mehr richtig ist, zumindest nicht mehr darauf ankommt, zu behaupten, der einzelne Staatsbürger sei frei. Die — von manchen Autoren auch folgerichtig gezogene — Konsequenz erfordert, daß, weil die Staatsbürger nur in ihrem Inbegriffe: dem Staate frei sind, eben nicht der einzelne Staatsbürger, sondern die Person des Staates frei sei. Das drückt auch der Satz aus, daß frei nur der Bürger eines freien Staates sei. An die Stelle der Freiheit des Individuums tritt die Souveränität des Volkes oder, was dasselbe ist: der freie Staat, der Freistaat als grundsätzliche Forderung [10]. Das ist die letzte Stufe in dem Bedeutungswandel des Freiheitsgedankens. Wer der Selbstbewegung nicht folgen will oder nicht zu folgen vermag,

---

[9]) Rousseaus volonté generale — der anthropomorphe Ausdruck für die objektive, von dem Willen der Individuen, der volonté des tous, unabhängig gültige Staatsordnung — ist mit der Theorie des Staatsvertrags — der eine Funktion der subjektiven volonté des tous ist — völlig unvereinbar. Allein dieser Widerspruch zwischen einer individualistischen und einer universalistischen Konstruktion oder — wenn man will — diese Bewegung von einer subjektivistischen Ausgangsposition zu einem objektivistischen Endresultat ist für Rousseau nicht weniger charakteristisch wie für Kant und Fichte.

[10]) Die Volkssouveränität als „demokratische Grundforderung" weist Steffen ebenso in Rousseaus contrat social wie in der Nordamerikanischen Deklaration of independence (1776) und in der französischen Declaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) nach. A. a. O. S. 75 ff. »Volkssouveränität« ist gleichbedeutend mit dem — neuestens geläufigeren — Begriff »Selbstbestimmungsrecht des Volkes«. In diesem scheint ein gewisser innerer Widerspruch zu liegen. Damit das Volk sich selbst bestimmen könne, muß es vorher selbst als solches, nämlich als politische Einheit, irgendwie bestimmt, vor allem abgegrenzt sein. Diese Bestimmung kann aber niemals autonom, sondern muß — ihrem Wesen nach — heteronom sein.

die dieser Begriff kraft immanenter Logik vollzieht, der mag sich über den Widerspruch aufhalten, der zwischen dem ursprünglichen und dem schließlichen Sinne liegt und auf ein Verständnis der Schlußfolgerungen verzichten, die der geistreichste Schilderer der Demokratie gezogen, indem er auch vor der Behauptung nicht zurückschreckte, daß der Staatsbürger nur durch den allgemeinen Willen frei sei und daß man daher denjenigen, der diesem Willen den Gehorsam verweigert, indem man ihm gegenüber den Staatswillen erzwingt, zwingt — frei zu sein. Es ist mehr als bloß paradox, es ist ein Sinnbild der Demokratie, wenn in der Genuesischen Republik über den Gefängnistüren und auf den Ketten der Galeerensklaven das Wort »libertas« zu lesen war [11])!

II.

Indem nun die Freiheit als politische Selbstbestimmung in der Demokratie sich nicht mehr auf das Individuum, sondern auf das Kollektivum des Volksganzen bezieht und so zur Volkssouveränität wird, zieht sich die individuelle Freiheit in die Vorstellung der angeborenen und unveräußerlichen Menschen- und Bürgerrechte zurück, deren klassische Formulierung die große französische Revolution, diese ewige Quelle kontinentaler Demokratie, gebracht hat. Die Grundrechte werden zu einem wesentlichen Requisit jeder demokratischen Verfassung. Sie dienen vor allem als Schutzwall gegen den Herrschaftsmißbrauch, der seitens eines absoluten Monarchen nicht mehr zu befürchten ist als seitens der Majorität, dem König der Demokratie [12]). So fungieren die Grundrechte der Demokratie als Minoritätsschutz und sichern die Gleichberechtigung auch demjenigen, der nicht die politische, religiöse oder nationale Ueberzeugung der Mehrheit teilt.

Seinen vollendetsten Ausdruck findet der echt demokratische Gedanke des Minoritätsschutzes innerhalb der repräsentativen Demokratie im Grundsatze der Proportionalität. Unter dem Gesichtspunkte der politischen Selbstbestim-

---

[11]) Nach Rousseau a. a. O. IV. Buch, 2. Kap.

[12]) »Die Mehrheit ist König«, ein Schweizer Sprichwort. Vgl. Hasbach a. a. O. S. 304.

mung muß es unzulässig erscheinen, daß nur die Majorität ihre Repräsentanten in den Gesetzgebungskörper entsendet, daß die Interessen der Minorität oder der Minoritäten von den Abgeordneten der Majoritätspartei vertreten werden. Soll man von keinem fremden Willen beherrscht sein, darf man auch nur von Angehörigen der eigenen Partei vertreten werden. Darum wählt nach dem System der Verhältniswahl nicht das Volk, sondern wählen die einzelnen Parteien ihre Vertrauensmänner ins Parlament, in dem jede Partei und so auch die Minoritäten im Verhältnis zu ihrer ziffernmäßigen Stärke vertreten sind. Bei den Abstimmungen des Parlamentes freilich kann der Gedanke der Proportionalität keine Anwendung mehr finden; hier tritt das Majoritätsprinzip wieder in seine Geltung. Und darum möchte es beinahe gleichgültig scheinen, ob eine Minorität mehr oder weniger stark vertreten ist, wenn schließlich ja doch der Wille der Majorität siegt. Allein, wenn auch nicht juristisch, so ist es doch psychologisch von größter Bedeutung, daß die Minorität neben der Majorität überhaupt und daß sie möglichst stark vertreten sei. Das kann niemand leugnen, der die bedeutende, influenzartige Wirkung beachtet, die von einer kräftigen Minorität auf die Beschlüsse der Majorität ausstrahlt. Je nachhaltiger die Kritik, je zielbewußter die Opposition ist, die von der Minorität ausgeht, desto mehr erhalten die Beschlüsse der Majorität den Charakter von Kompromissen. Und gerade das Kompromiß kennzeichnet die Politik der Demokratie [13]).

Dem Gedanken des Proporz wohnt eine Tendenz inne, die das Repräsentativsystem — innerhalb dessen die Verhältniswahl allein noch einen Sinn hat — zu sprengen droht. Soll jede Partei, also auch die denkbar kleinste, ihre verhältnismäßige Vertretung erhalten, dann muß — um die Proportionalität ganz aufrecht zu erhalten — die Zahl der Abgeordneten um so größer sein, eine je kleinere Partei noch Vertretungsanspruch hat, dann ist im mathematischen Grenzfall (wenn nämlich die kleinste Partei nur einen Angehörigen hat) die Zahl der Abgeordneten gleich der Zahl der Wähler, d. h. aber nichts anderes, als daß die Repräsentation überhaupt aufgehoben und an Stelle der mittelbaren die unmittelbare Demokratie getreten ist. Soll überhaupt noch Repräsentation möglich sein, dann muß die

---

[13]) Vgl. Steffen a. a. O. S. 104.

Größe der Gruppe, die noch einen Abgeordneten erhalten kann, willkürlich limitiert werden.

In dieser immanenten Tendenz zur Unmittelbarkeit zeigt sich der demokratische Charakter des Proportionalwahlsystems. Aus der niemals ganz zu überwindenden Idee individueller Freiheit fließt diese Tendenz und im Namen der Freiheit hatte Rousseau die juristische Fiktion zurückgewiesen, die das Volk glauben machen will, daß es in dem von ihm gewählten Parlamente selbst die Herrschaft führe. Zweifellos bedeutet das Repräsentativsystem eine Verfälschung des demokratischen Gedankens. Die reine Demokratie ist die unmittelbare, bei der die Souveränität des Volkes nicht erst durch das Medium des Parlamentes zur Geltung kommt. Die Erstarkung des demokratischen Gedankens und die zunehmende Opposition gegen den Parlamentarismus während der letzten Jahre vor dem Kriege hängen auf das Innigste zusammen. Vollends die gewaltige Steigerung der Idee der Volkssouveränität durch die sozialen Erschütterungen des Krieges hat das Mißtrauen zur Volksvertretung wesentlich verstärkt. Allenthalben kann man jetzt ein zunehmendes Interesse für die Methoden der unmittelbaren Demokratie und ihre mannigfachen Surrogate wahrnehmen. Das Referendum und die Volksinitiative finden Eingang in die Verfassung selbst großer Staaten und immer bewußter wird die Ablehnung des bisher zum eisernen Bestand der Staatsrechttheorie gehörigen Dogmas: daß der Abgeordnete als Organ des Gesamtstaates nicht die Interessen bloß seiner Wählergruppe vertreten und daher keine bindenden Instruktionen empfangen dürfe. Unzweifelhaft ist in den breiten Volksmassen eine ausgesprochene Neigung zum imperativen Mandat zu konstatieren. Hier äußert sich mit instinktiver Sicherheit das demokratische Prinzip. Denn das imperative Mandat — ehedem ein Requisit des ständischen Staates und darum besonders in der konstitutionellen Monarchie zum alten Eisen geworfen — ist gleichwohl nur die direkte Konsequenz der unveräußerlichen Volkssouveränität. Praktisch hatte sich ja das freie Mandat ohnedies niemals durchzusetzen vermocht. Die Bindung des Abgeordneten an seine Wähler — nicht nur im weiteren Sinne der aus den Wählern gebildeten Partei, sondern auch im engsten Sinne einer lokalen Gruppe — war stets eine durch keinen Verfassungsparagraphen zu brechende Tatsache.

Innerhalb der großen Fiktion des Repräsentativsystems war das freie Mandat längst schon die Fiktion einer Fiktion[14]). Der Ruf nach dem gebundenen Mandat ist nur der Wunsch nach rechtlichem Ausdruck für eine politische Realität[15]).

Gerade an diesem Punkte setzt die bolschewistische Theorie und Praxis mit größtem Erfolge, weil in innigster

[14]) Eine Fiktion ist die Auffassung des Parlamentes als Repräsentant des Volkes, als »Volksvertretung«, nicht etwa in dem Sinne, als ob der Gedanke der Repräsentation an und für sich eine Fiktion wäre, wie man nicht selten mit Rousseau annimmt. Insoferne der Begriff der Repräsentation dasselbe bedeutet wie jener der Organschaft überhaupt, liegt nicht eine Fiktion, sondern eine normativ-juristische Konstruktion vor. Jemand ist Organ des Staates, repräsentiert den Staat, weil seine Handlungen als solche des Staates »gelten«, d. h. auf Grund einer Norm dem Staate als der Einheit der Ordnung zugerechnet, auf die im Staate personifizierte Einheit des Normensystems bezogen werden. Das parlamentarische Repräsentationsdogma behauptet aber, das Parlament repräsentiere zunächst nur das Volk, nicht unmittelbar den Staat, sei also Organ eines Staatsorgans. Das eben ist die Fiktion, denn diese Behauptung steht im Widerspruch — nicht etwa zu der sozialen Wirklichkeit, diese ist überhaupt nicht Gegenstand normativ-juristischer Erkenntnis — sondern zur Rechtslage. Daß die Zurechnung der Parlamentsfunktion zum Staate den Umweg über ein anderes Organ — das Volk — mache, dazu wäre dann ein hinreichender Grund, wenn das Parlament an den Willen des Volkes materiell gebunden wäre, so wie etwa der Stellvertreter an den Willen des Vertretenen im Privatrecht gebunden ist. Das Gegenteil ist aber der Fall! Das Ständehaus hat sich zum modernen Parlament gerade dadurch umgewandelt, daß die Bindung an die Wählerschaft beseitigt, daß an Stelle des imperativen, das freie Mandat gesetzt wurde. In demselben Maße als der aristokratische Charakter des ehemals ständischen Parlamentes durch die Allgemeinheit und Gleichheit des Wahlrechts gemindert wurde, ist er durch das freie Mandat wieder verstärkt worden. Daß das Volk das Parlament bestellt, richtiger: daß einzelne Wählergruppen einzelne Abgeordnete wählen, kann keine Veranlassung sein, das Parlament anders als andere Organe des Staates zu behandeln. Kreation und Repräsentation haben miteinander nichts zu tun.

Die Fiktion der Volksrepräsentation durch das Parlament hat offenbar einen politischen Grund. Das Dogma der Volkssouveränität spricht dem Volke — neben anderen — auch die gesetzgebende Gewalt zu. Die Repräsentationsfiktion erhält den Schein dieses Dogmas auch dann, wenn Arbeitsteilung die Gesetzgebung einem speziellen Apparat übertragen hat. Und zu diesem Zwecke wird die Repräsentationsfiktion auch in jenen Fällen verwendet, wo sie sich nicht auf das — immerhin vom Volke gewählte — Gesetzgebungsorgan, sondern auf einen anderen Machtfaktor bezieht, der seine Funktion im Sinne der Volkssouveränität zu rechtfertigen wünscht.

[15]) Wie das politische Werturteil die theoretische Konstruktion beeinflußt, das zeigt sich deutlich in der Stellung Steffens und Hasbachs zur unmittelbaren Demokratie und speziell zum imperativen Mandat. Weil er es für nachteilig hält, erklärt es Steffen, dem die Demokratie die beste Staatsform ist, für undemokratisch (a. a. O. S. 93); weil Hasbachs politisches Ideal der Demokratie entgegengesetzt ist, beeilt er sich, das auch von ihm für nachteilig erkannte imperative Mandat für eine Konsequenz der Volkssouveränität zu erklären (a. a. O. S. 322).

Fühlung mit dem politischen Empfinden der breiten Massen ein[16]). Im Anschlusse an eine Bemerkung von Karl Marx, daß die Pariser Kommune des Jahres 1871 nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft sein sollte, und daß das allgemeine Stimmrecht, statt einmal in 3 oder 6 Jahren zu entscheiden, welches Mitglied der herrschenden Klasse das Volk im Parlament ver- oder zertreten soll, vielmehr dem Volke dazu dienen sollte, unmittelbar in die Verwaltung einzugreifen[17]), hat Lenin in seinen für die Theorie des Neokommunismus grundlegenden Schriften die Beseitigung des Parlamentarismus gefordert[18]). Er glaubte damit die Demokratie zu treffen, allein er trifft nicht einmal den Parlamentarismus. Das von den Bolschewiki in der russischen Sowjetverfassung errichtete Vertretungssystem — auf eine Repräsentation überhaupt konnten und wollten sie aus praktischen Gründen natürlich nicht verzichten — ist in dem fraglichen Punkte nicht nur keine Ueberwindung der Demokratie, sondern umgekehrt der Versuch einer Rückkehr zu ihr. Die kurze Mandatsdauer, die Möglichkeit jederzeitiger Abberufung der in die verschiedenen Sowjets vom Volke Abgeordneten und die damit verbundene völlige Abhängigkeit von den Wählern, der innige Kontakt mit dem Urmaterial des Volkswillens — ist echteste Demokratie. Schon die Forderung nach steter und lebendiger Verbindung zwischen den Volksvertretern und ihren Wählern setzt voraus, daß die letzteren ständig beisammen seien, um eine wirksame Kontrolle über ihre Abgeordneten zu führen. Periodische Wählerversammlungen könnten den Zweck nicht erreichen. Wenn aber der einzelne wirtschaftliche Betrieb, die Fabrik, die Werkstätte, das Regiment zum Wahlkörper wird, in dem die Wahlberechtigten täglich in engster Fühlung, weil in Arbeitsgemeinschaft versammelt sind, wenn jeder einzelne Betrieb in den Lokalsowjet, die Lokalsowjets in den Provinzialsowjet und diese in das höchste Parlament, den allrussischen Kongreß der Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräte wählen, der seine legislativen und exekutiven Funktionen wieder einem aus 200 Mitgliedern bestehenden Zentralexekutivkomitee überträgt, dann ist nicht nur die Möglichkeit eines permanenten Volks-

[16]) Vgl. dazu meine Schrift: Sozialismus und Staat, 1920.
[17]) Bürgerkrieg in Frankreich, 3. Aufl. S. 47.
[18]) Staat und Revolution, 1918, S. 40 ff.

willens geboten, sondern auch die bestmögliche Garantie dafür geschaffen, daß sich dieser Volkswille nicht nach den Zufälligkeiten einer Wählerversammlung, sondern nach immanenter Gesetzlichkeit bilde, die — wenn überhaupt — in dem dauernden und innigen Kontakt der Arbeitsgemeinschaft des Betriebes zutage tritt. Daß aber im einzelnen Wirtschaftsbetrieb die Arbeiter an der Leitung beteiligt werden, oder die Leitung selbst übernehmen, das bedeutet nichts anderes als die Demokratisierung der Wirtschaft. Ihre Durchführbarkeit oder Zweckmäßigkeit steht hier nicht in Frage. Hervorgehoben werden soll nur, daß der Sozialismus mit dieser Forderung nur ein demokratisches Organisationsprinzip in Anwendung bringt [19]).

Der demokratische Sinn der für die Sowjetverfassung so charakteristischen betriebsweisen Wählerorganisation mag — wie die Geschichte der Sowjetverfassung lehrt — nicht von Anfang an beabsichtigt gewesen sein. Aber die meisten sozialen Institutionen erlangen im Laufe der Entwicklung eine andere Bedeutung als mit ihnen ursprünglich verbunden wurde. Auch ist dieses Organisationsprinzip keineswegs konsequent durchgeführt und kann es auch gar nicht sein. Selbst wenn nur Werktätige wahlberechtigt sind — wie dies in der Sowjetverfassung der Fall ist — so gibt es doch zahlreiche Arbeiter, die nicht in Betrieben tätig sind; geistige Arbeiter, kleine Handwerker, vor allem aber: Kleinbauern. Daher muß die Räteverfassung einerseits andere Organisationen zur Ergänzung heranziehen, so die Gewerkschaften, anderseits für die landwirtschaftlich tätigen Wähler auf die betriebsmäßige Organisation ganz verzichten. Hier ist eine rein territoriale Einheit, das Dorf, die Grundlage des Wahlsystems. Aus dieser Vermengung der Organisationssysteme entstehen natürlich mannigfache Nachteile, auf die hier nicht weiter einzugehen ist. Ebenso nicht auf die wichtigere Frage, ob die mit der Verwendung des Betriebes als permanenten Wahlkörper verbundene Politisierung der wirtschaftlichen Produktion dieser nicht gefährlich werden kann. Die Erfahrungen

---

[19]) Daß auch der moderne Staat soziologisch nur als ein großer „Betrieb“ angesehen werden dürfe, daß ein wirtschaftlicher Privatbetrieb, etwa eine große Fabrik, und der heutige Staat nichts Wesenverschiedenes seien, betont Max Weber in seiner vorzüglichen Schrift „Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland“, 1918, S. 15. Darum ist ja auch das Organisationsproblem in beiden Fällen grundsätzlich das gleiche. Und Demokratie nicht nur eine Frage des Staates, sondern auch der wirtschaftlichen Betriebe.

in Rußland bestätigen diese Befürchtung nur allzusehr. Doch ist gerade dieser Mangel überaus charakteristisch für die unmittelbare Demokratie, die ja in den antiken Stadtstaaten nur darum möglich war, weil die Gruppen der politisch Berechtigten und die der wirtschaftlich Werktätigen, nämlich der Sklaven, grundsätzlich auseinanderfielen.

Bei der praktischen Undurchführbarkeit der unmittelbaren Demokratie in wirtschaftlich und kulturell fortgeschrittenen Großstaaten führt das Bemühen, den Volkswillen in möglichst ständige und nahe Verbindung mit den nun einmal unvermeidbaren Volksvertretern zu bringen, führt die Tendenz nach wenigstens annäherungsweiser Unmittelbarkeit nicht etwa zu einer Ausschaltung oder nur Reduzierung, sondern, in einem gewissen Sinne gerade umgekehrt, zu einer ungeahnten Hypertrophie des Parlamentarismus. Die in bewußter und beabsichtigter Opposition gegen die repräsentative Demokratie der Bourgeoisie gerichtete Sowjetverfassung Rußlands zeigt dies deutlich. An Stelle eines einzigen, aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehenden Parlamentes tritt ein ganzes System zahlloser, pyramidenförmig aufgebauter Parlamente, die »Sowjets« oder Räte heißen, und nur Vertretungskörper sind. Mit dieser Extensivierung des Parlamentarismus geht Hand in Hand seine Intensivierung. Aus bloßen »Schwatzbuden« sollen die Parlamente im Sinne des Neokommunismus zu wirklich arbeitenden Körperschaften werden. Das heißt aber: Sie sollen sich nicht darauf beschränken, Gesetze zu geben, generelle Normen, allgemeine Grundsätze aufzustellen, sondern auch die Aufgaben der Exekutive übernehmen und den Prozeß der Rechtserzeugung bis zur letzten Stufe der Konkretisierung, bis zum individuellen Staatsakt, zum besonderen Rechtsgeschäft vollenden. Auch auf diese Tendenz ist ja zurückzuführen, daß von dem obersten Zentralparlament, in ihrem territorialen und fachlichen Wirkungskreis sich verengende, Lokal- und Fachparlamente bis zum Einzelbetrieb strahlenförmig ausgehen. Nichts anderes als ein Versuch liegt vor: neben der Gesetzgebung nun auch die Verwaltung zu demokratisieren. An Stelle des bureaukratisch, d. h. aber autokratisch ernannten Beamten, der innerhalb des mitunter recht weiten Rahmens der Gesetze seinen Willen dem Untertanen verbindlich aufzuzwingen ermächtigt ist, tritt der bisher verwaltete Untertan selbst. Das Objekt der

Verwaltung wird zu ihrem Subjekt. Allerdings nicht unmittelbar, sondern durch gewählte Vertreter. Die Demokratisierung der Exekutive ist zunächst nur eine Parlamentarisierung.

III.

In den aus autokratischen Monarchien entstandenen Demokratien ist man geneigt, die demokratische Forderung als erfüllt anzusehen, wenn die Legislative sich unter Teilnahme des Volkes vollzieht. Die Lehre von der Trennung der Gewalten hat lange als Damm gegen jedes Uebergreifen des demokratischen Prinzips über den Bereich der Gesetzgebung gewirkt. Das gilt insbesondere von den konstitutionellen Monarchien und den ihnen nachgebildeten Republiken, wie den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich. Letzteres hat eine ausgesprochen monarchische Verwaltungsorganisation. Nur theoretische Kurzsichtigkeit oder politische Absicht konnte das Prinzip der Trennung der Gewalten als ein demokratisches ausgeben [20]. Von Montesquieu angeblich der englischen Verfassung entnommen, wo man es damals vergeblich gesucht hätte, wird es zwar als eine Garantie der Freiheit gerechtfertigt. Sein eigentlicher Sinn aber dürfte wohl der sein, dem aus dem Absolutismus in die Beschränkung des Konstitutionalismus verdrängten Monarchen ein letztes Uebergewicht über die im Parlamente konzentrierte Gewalt des Volkes zu sichern. Denn wie sich nun einmal das Spiel der Kräfte im Staate gestaltet, hat diese Gewaltentrennung zur Folge, daß das vielköpfige Gesetzgebungsorgan, in dem das Volk allein repräsentiert wird, keineswegs als das höchste sich geltend machen kann. Ist die vollziehende Gewalt einem Monarchen übertragen und — ganz im Widerspruch zu ihrem Begriffe — der Legislative statt unterstellt gleichgeordnet, dann tritt dieser Monarch erfahrungsgemäß als übergeordnete Macht der an der Gesetzgebung mitbeteiligten Volksvertretung entgegen. Hier zeigt sich eine politische Ueberschätzung der Gesetzgebungsfunktion. Es ist beinahe eine Ironie der Geschichte, wenn eine Republik wie die Vereinigten Staaten von Amerika das Dogma von der Gewalten-

[20]) Treffend hebt Hasbach a. a. O. S. 17 hervor, daß Montesquieu's Lehre von der Trennung der Gewalten unvereinbar sei mit der Idee von der Volkssouveränität.

trennung gläubig übernimmt und gerade im Namen der Demokratie auf die Spitze treibt. Allerdings ist die Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten bewußt jener des Königs von England nachgeahmt. Wenn in der sogenannten Präsidentschaftsrepublik die vollziehende Gewalt auf einen Präsidenten übertragen wird, der nicht aus der Volksvertretung hervorgeht, sondern unmittelbar durch das Volk gewählt ist, und wenn auch in anderer Weise die Unabhängigkeit des mit der vollziehenden Gewalt betrauten Präsidenten gegenüber der Volksvertretung gesichert wird, so bedeutet dies — so paradox es auch erscheinen mag — eher eine Schwächung als — wie vermutlich beabsichtigt — eine Stärkung des Prinzipes der Volkssouveränität. Denn wenn dem nach Millionen zählenden Volke der Wähler nur ein einziger als Gewählter gegenübersteht, dann muß der Gedanke einer Repräsentation des Volkes den letzten Schein von Berechtigung verlieren. Was in einem alle Volksparteien umfassenden vielköpfigen Parlamente vielleicht noch möglich ist: daß sich aus dem Zusammenwirken aller dieser Kräfte etwas wie ein Volkswille bilde, ist bei dem durch unmittelbare Volkswahl berufenen und daher vom Parlamente ganz unabhängigen, durch den ungeheuren und nicht aktionsfähigen Gesamtkörper des Volkes aber nicht kontrollierbaren Präsidenten ebensowenig möglich wie bei dem erblichen Monarchen. Ja, die Chancen einer — wenn auch nur zeitlich begrenzten — Autokratie sind dort unter Umständen noch größer als hier. Die Art der Berufung spielt keine entscheidende Rolle. Wie wenig verwandt der Repräsentativgedanke dem demokratischen Prinzipe ist, erkennt man daraus, daß die Autokratie sich derselben Fiktion bedient. Wie der Monarch und ganz besonders der absolute Monarch, so gilt auch jeder vom Monarchen eingesetzte Beamte als O r g a n d. h. aber als Repräsentant der Volksgesamtheit, des Staates. Es hat keinen Usurpator und keinen Tyrannen gegeben, der auf diese Rechtfertigung seiner Macht verzichtet hätte. Die autokratische Repräsentationsformel und die Pseudodemokratie eines gewählten Cäsars unterscheiden sich nicht allzusehr voneinander.

Das die völlige Demokratisierung des Staates hemmende Prinzip der Gewaltentrennung beruht nicht nur auf einem praktisch-politischen Fehlurteil über die Bedeutung der Gesetzgebung, es geht auch Hand in Hand mit einem theoretischen Irrtum hin-

sichtlich des Wesens der Rechtsgestaltung. Wir sind allzusehr gewohnt, das Recht nur in jener generellen, abstrakten Form zu erkennen, in der es sich im Stadium der Gesetzgebung befindet [21]). Rechtswissenschaft ist heute beinahe identisch mit Gesetzeskunde. Und doch ist das generelle Gesetz nur eine Stufe, weder die erste noch die letzte Stufe in dem Prozesse der Rechtserzeugung, der mit der Verfassung, als der Ursprungs- und Ausgangsnorm, als einer Regel für die Gesetzgebung beginnt, und über das Gesetz, als einer generellen Regel für Verordnungen, Urteile, Verwaltungsakte, Rechtsgeschäfte, bis zu diesen Konkretisierungen des Rechts — wie die wirtschaftliche Produktion vom Rohstoff über das Halbfabrikat zur Fertigware — fortschreitet. Es ist ein Irrtum, wenn auch ein weitverbreiteter, daß die Erzeugung des Rechtes — oder was dasselbe ist: die Realisierung des Staates — mit der Gesetzgebung abgeschlossen oder gar in ihr allein beschlossen sei. Dieser Irrtum hat mit zu der Ueberschätzung dieser Funktion beigetragen. Hat die Einsicht in die innere Dynamik der Rechts- (oder was dasselbe ist: der Staats-) Ordnung gezeigt, daß die sogenannte Exekutive ein ebenso wichtiges, ebenso wesentliches Stadium der Rechtserzeugung oder Rechtsrealisierung ist wie die Legislative, daß die Vollziehung ja nur die notwendige Fortsetzung der Gesetzgebung ist, die ohne sie ein Fragment bleiben müßte, ist das Prinzip der Einheit des Rechtserzeugungsprozesses erkannt, dann fehlt jeder Grund dafür, das demokratische Organisationsprinzip auf ein mehr oder weniger willkürlich herausgegriffenes Stadium dieser Prozesse zu beschränken; dann öffnet sich das Auge des Rechtstechnikers oder Staatskonstrukteurs für den Widerspruch, der darin besteht, daß die eine Stufe der Rechtserzeugung oder Staatsverwirklichung — nämlich die legislative — demokratisch, die nächstfolgende — die sogenannte Exekutive — aber wieder autokratisch organisiert ist.

Schon in der von der bolschewistischen Theorie so verketzerten bürgerlichen Demokratie hat der Prozeß der Demokratisierung der Verwaltung nach zwei Hauptrichtungen eingesetzt. Von unten die kommunale Selbstverwaltung, von oben das System der sogenannten parlamentarischen Regierung. Nach beiden Richtungen wird das Prinzip der Gewaltentrennung durch-

[21]) Vgl. dazu die ausgezeichnete Schrift Merkl, Das Recht im Lichte einer Anwendung, Hannover 1917.

brochen. Der Gemeinderat ist in der Regel zugleich Träger der Gemeindegesetzgebung und der Gemeindeverwaltung, die parlamentarische Regierung ein Ausschuß des Gesetzgebungskörpers. Es ist nur der konsequente Ausdruck der Volkssouveränität, wenn die Regierung — wie dies z. B. in der neuesten österreichischen Verfassung ausdrücklich normiert ist — auch formell vom Parlamente gewählt wird. Praktisch läuft es freilich auf dasselbe hinaus, wenn das Staatsoberhaupt kraft ungeschriebenen Rechtes — so in England, dem Musterland parlamentarischer Regierung — seine Minister aus der Parlamentsmajorität entnehmen muß. Daß aber neben Parlament und Kabinett überhaupt ein Staatsoberhaupt, sei es auch nur ein republikanisches, für kurze Funktionsdauer gewähltes Staatsoberhaupt, besteht, ist an sich schon eine Schmälerung der Demokratie. Auch in dieser Beziehung ist die russische (ebenso wie die österreichische) Verfassung, die auf ein solches Organ verzichtet, durchaus demokratisch gedacht.

Wenn die bolschewistische Kritik des bürgerlichen Parlamentarismus dahin geht, daß aus bloßen »Schwatzbuden« Verwaltungskörper werden, so trifft sie sich durchaus mit den Bestrebungen, die von bürgerlicher Seite auf eine Reform des Parlamentarismus gerichtet sind. In seiner Schrift über »Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland« fordert Max Weber »nicht ein redendes, sondern ein arbeitendes Parlament, ein Parlament, das die Verwaltung fortlaufend mitarbeitend kontrolliert«[22]. »Registrierung und Kontrolle« sind aber die Funktionen, die auch Lenin[23] in seinen Schriften immer wieder und mit allergrößtem Nachdruck für das in den Sowjets organisierte Volk in Anspruch nimmt[24].

---

[22]) A. a. O. S. 55.

[23]) A. a. O. S. 95.

[24]) Mit der Ablehnung des bloß legislativ tätigen Zentralparlamentes nimmt die bolschewistische Theorie nur einen Gedanken auf, der längst vor der Revolution und zwar auch von durchaus bürgerlicher Seite ausgesprochen worden war. Der Dilettantismus der »enzyklopädisch angelegten Zentralparlamente« hatte schon um die Wende des 19. Jahrhunderts zu einer Krisis des Parlamentarismus und in deren Verlauf unter anderem zu dem Vorschlag geführt, neben dem bloß politischen Zentralparlament für die verschiedenen Gebiete des staatlichen Lebens Fachparlamente — etwa im Anschluß an die staatlichen Zentralverwaltungsstellen (Ministerien) — zu errichten. Vgl. dazu Koigen a. a. O. S. 149 ff. Neuestens wird dieser Gedanke auch von Walter Rathenau in seiner Schrift »Der neue Staat«, 1919, vertreten.

IV.

Ob Parlamente — sei es die zentrale Volksvertretung, seien es Lokal- oder Fachparlamente — zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben besonders geeignet sind, ist eine andere Frage. Sicherlich kann man sich der Erkenntnis nicht verschließen, daß die Gesetzgebung normalerweise als Fortbildung und Abänderung einer bestehenden Grundordnung keinem permanenten, sondern einem fallweisen Bedürfnis entspricht. Die gesetzgebende Körperschaft eines wohlorganisierten Staates sollte eigentlich nur ausnahmsweise in Tätigkeit kommen, wenn es gilt, etwas an den Grundmauern des Gebäudes zu verbessern. Es ist daher begreiflich, daß die Mitgliedschaft im Parlament nicht Haupt- und Lebensberuf ist. Der Abgeordnete ist und bleibt als solcher Bauer, oder Arbeiter, Gewerkschaftssekretär, Rechtsanwalt, Staatsbeamter usw.; die Verwaltung aber ist sozusagen das tägliche Leben des Staates, ihre Funktionen fordern den ganzen Menschen. Zumal im modernen Staate mit seinen weitgehenden, tief ins Wirtschafts- und Kulturleben eingreifenden Aufgaben. Darum muß das Organ der Staats*verwaltung* als solches im *Hauptberuf* tätig sein; und muß sich die Auswahl der Organe nach *fachlichen* Gesichtspunkten vollziehen. Nicht als ob der letztere Gesichtspunkt nicht auch für die legislative Funktion und die Zusammensetzung der gesetzgebenden Körperschaft maßgebend sein sollte! Weil er es tatsächlich nicht ist, erlangt ja die Bureaukratie — der hauptberuflich tätige Fachbeamte [25]) — jenes zur Scheindemokratie führende Uebergewicht über das Parlament, das die ihm von der Zentralstelle ausgearbeiteten Gesetzentwürfe mit mehr oder weniger wesentlichen Aenderungen (meist sehr fragwürdigen Verbesserungen) beschließt. In dieser *Bureaukratie* liegt die größte Gefahr für die Demokratie. Alle Bureaukratie neigt

---

[25]) *Max Weber* a. a. O. S. 14: »In einem modernen Staate liegt die wirkliche *Herrschaft*, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der *Handhabung der Verwaltung* auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums.« Und er führt weiter aus, »daß der Fortschritt zur bureaukratischen, auf Anstellung, Gehalt, Pension, Avancement, fachmäßige Schulung und Arbeitsteilung, festen Kompetenzen, Aktenmäßigkeit, hierarchischer Unter- und Ueberordnung ruhenden Beamtentum« »der eindeutige Maßstab der Modernisierung des Staates« sei.

notwendigerweise zur Autokratie. Der Kampf gegen die Bureaukratie, den der Bolschewismus mit leidenschaftlichem Elan — wenigstens theoretisch — führt, ist ein Kampf für die Demokratie. Es wäre Selbsttäuschung, zu glauben, die Autokratie des Berufsbeamtentums läge nur in der Art der Berufung; wenn an Stelle der Ernennung durch die vorgesetzte Stelle die Wahl durch diejenigen Personen tritt, deren Interessen der Berufsbeamte zu versorgen hat, sei Demokratie gesichert. Wer auf Lebensdauer und kraft seiner durch besondere Ausbildung und Erfahrung erworbenen Fachkenntnisse ein Amt versieht, wird fast immer, auch wenn er durch Wahl berufen wird, einem Kollegium von Leuten überlegen sein, die nur auf kurze Zeit gewählt, aus tausend Gründen die fachliche Arbeit von sich abwälzen müssen. Es ist in solchen Fällen meist nicht schwer zu unterscheiden, wo der Schein und wo die Wirklichkeit der Macht ist. Konsequente Demokratien dürfen daher kein Berufs- und Fachbeamtentum mit einer nur durch Altersgrenze beschränkten Funktionsdauer dulden. Womöglich nur gewählte Ehrenbeamte mit kurzer Funktionsperiode oder Berufung der öffentlichen Funktionäre durch das Los, wenn nicht gar die Bestimmung eines festen Turnus, nach dem jeder Bürger durch eine gewisse Zeit jede staatliche Funktion auszuüben hat. Das entspricht vor allem dem demokratischen Gleichheitsprinzip, mit dem ja die Vorstellung von Fachbeamten unvereinbar ist. Natürlich ist eine solche Organisation der Verwaltung ebenso wie die unmittelbare Beschlußfassung durch die Volksversammlung, ist ein solcher Grad von Demokratie nur bei sehr einfachen wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen, bei einer außerordentlichen Einschränkung der staatlichen Aufgaben möglich. Die Abschaffung des Berufsbeamtentums ist ebenso wie die Ablehnung des Parlamentarismus einfach die Aufhebung der Arbeitsteilung und damit jeder fortschrittlichen Entwicklung, jeder kulturellen Differenzierung innerhalb des politischen Lebens [26]).

Sicherlich ist es kein Zufall, daß der Philosoph der unmittelbaren Demokratie zugleich die Rück-

[26]) Max Weber, für den Bureaukratisierung und Fortschritt zusammenfällt, meint: »Der Bureaukratie gehört die Zukunft« (a. a. O. S. 27). Zur Beurteilung der antibureaukratischen Tendenzen des Bolschewismus sind die Feststellungen Max Webers über die der Bureaukratie immanente Lebenskraft von größter Bedeutung.

kehr zur Natur gepredigt hat, und es ist sehr bezeichnend, daß Montesquieu für die Grundlage der Demokratie die Tugend erklärt, die Rousseau treffend vor allem als Einfalt der Sitten deutet. Er macht gelegentlich die richtige Bemerkung, die Verwaltung der Demokratie sei um so besser, je einfachere Verrichtungen sie notwendig mache. Auch in diesem Punkte, in dieser Tendenz zum Primitivismus, erweist die politische Theorie des Bolschewismus nur ihren demokratischen Charakter. In dem Ueber- und Unterordnungsverhältnis der bureaukratischen Organisation sieht Lenin das Charakteristikum jenes Staates, dessen »Absterben« mit der Diktatur des Proletariates beginne. Er glaubt an einen schließlichen Gesellschaftszustand, in dem es keine »Vorgesetzten«, keine obrigkeitlichen Beamten und daher überhaupt keinen Staat mehr geben wird, weil alle sozialen — ehemals staatlichen — Funktionen, wie er sagt, »abwechselnd von allen ausgeübt, später zur Gewohnheit werden und allmählich als Sonderfunktion einer besonderen Schicht von Menschen — gemeint ist der die gesamte Staatsgewalt monopolisierende bureaukratische Apparat — in Fortfall kommen«[27]. Diese Zukunftsentwicklung ist allerdings nur unter der einen Voraussetzung möglich, daß sich die sozialen Funktionen »immer einfacher gestalten« werden. Daß Lenin diese Voraussetzung wörtlich setzt[28], gehört zu den Unbegreiflichkeiten eines theoretischen Systems, das eine straffe und autoritäre Organisation des gesamten Wirtschafts- und Kulturlebens, also eine Verstaatlichung der ganzen Gesellschaft und zugleich die Staatslosigkeit des Anarchismus proklamiert[29]. Auch in dieser Neigung zum Anarchismus, die ja mit der Tendenz zum Primitivismus aufs engste verbunden ist, zeigt sich der Bolschewismus nur als radikaler Demokratismus.

Freilich mehr in seiner Theorie als in seiner Praxis. Diese sieht nach den eigenen, mit beispielloser Offenheit abgelegten Zeugnissen Lenins und Trotzkis — wesentlich anders aus. In einem Bericht an das zentrale Exekutivkomitee der

---

27) A. a. O. S. 45.

28) A. a. O. S. 45.

29) Vgl. dazu meine Schrift »Sozialismus und Staat«, S. 44 ff., wo ich den Widerspruch zwischen der ökonomischen (auf autoritäre Zwangsordnung gerichteten) und der politischen (zum Anarchismus strebenden) Theorie des Marxismus näher dargelegt habe.

Arbeiter- und Soldatenräte [30]) — einem beinahe tragischen Bekenntnis des Zusammenbruchs der bolschewistischen Theorie — fordert Lenin angesichts der völligen Auflösung der Produktion die Diktatur — nicht mehr des Proletariates, sondern einzelner Personen. »Die Revolution hat soeben«, so ruft er aus, »die ältesten, die stärksten und die schwersten Fesseln, denen sich die Massen unter der Knute unterworfen hatten, zerschlagen. Das war gestern, heute aber fordert dieselbe Revolution und zwar im Interesse des Sozialismus widerspruchslose Unterordnung der Massen unter den einheitlichen Willen der Leiter des Arbeitsprozesses«, — »unter den Willen des Sowjetleiters, eines Diktators während der Arbeit« [31]). Natürlich verzichtet auch diese Autokratie nicht auf ihre Repräsentationsfiktion. Und so ist es nicht zu verwundern, wenn Lenin zur Rechtfertigung seiner Forderungen behauptet, daß die »Diktatur von einzelnen Personen in der Geschichte der Revolutionsbewegungen sehr oft nur der Sprecher, der Träger und der Führer der Diktatur der revolutionären Klassen war« [32]).

V.

Solcher Wandel der Theorie auf dem Wege zur Praxis ist allzu begreiflich! Wenn Demokratie nicht nur im Reiche der Ideen aufgerichtet werden soll, wenn Demokratie zu einem Problem sozialer Technik wird, dann zeigen sich erst die engen Grenzen, die hier dem politischen Willen, auch dem besten und ehrlichsten, gesetzt sind. Zur Aufgabe ist gestellt: eine Verfassungsform, in der das Volk sich selbst beherrscht. Allein der Realität, die man als Volk bezeichnen kann, fehlt, was vor allem nötig ist, um eine Herrschaft ausüben zu können, die Einheit. Von nationalen, religiösen und wirtschaftlichen Gegensätzen gespalten, stellt es — seinem soziologischen Befunde nach — eher ein Bündel von Gruppen, als eine zusammenhängende Masse eines und desselben Aggregatzustandes dar. Die Einheit des Volkes ist größtenteils ein moralisch politisches Postulat. Und dennoch ist der einheitliche Volkswille die unerläßliche Hypothese für eine Herrschaft des Volkes, die Grund-

---

[30]) Die nächsten Aufgaben der Sowjet-Macht, 1919.
[31]) A. a. O. S. 44, 46.
[32]) A. a. O. S. 42.

lage, auf der das Gebäude der demokratischen Verfassung aufgebaut wird. Wenn diese das Volk als Einheit in einem einheitlichen Wahlakt einen einheitlichen Vertretungskörper wählen läßt, trifft sie der Vorwurf, daß sie als Realität voraussetzt, was zunächst nur als Postulat seine Geltung hat. Die von der Demokratie angenommene Gleichheit der Individuen bedeutet eine radikale Mechanisierung des sozialen Organisationsprozesses und schafft eine Form, bei der die organische Gliederung des sozialen Körpers und die große Verschiedenheit des Wertes, den die einzelnen Glieder für die Gesamtfunktion haben, nicht zum Ausdrucke kommen kann. Dieser Einwand ist von jeher gegen die Demokratie von der Autokratie, insbesondere von der Aristokratie in ihren verschiedenen Formen erhoben worden. Indem nun die Räteverfassung das Proletariat als eine politisch privilegierte, ja politisch allein berechtigte Klasse von Staatsbürgern konstituiert, die Grundsätze der radikalen Demokratie auf diese Gruppe allein beschränkend, indem sie die Privilegierung dieser Gruppe gegenüber der politischen Entrechtung aller anderen auf den besonderen Beruf und die besondere Befähigung gerade dieser Klasse zur Herrschaft, auf die besondere Bedeutung derselben für den Staatszweck gründet, nähern sich die Argumentationen für die Räteverfassung mitunter gewissen scheinbar längst überholten und bisher als recht reaktionär geltenden Gedankengängen. Das zeigt sich besonders deutlich in den politischen Ausstrahlungen des Rätegedankens, in den Tendenzen, die er außerhalb Rußlands speziell in Deutschland gezeitigt und an seiner wahrscheinlich unbeabsichtigten Wirkung auf die Organisation der nicht proletarischen Klassen. Indem das Rätesystem das demokratische Prinzip durch eine in sich widerspruchsvolle Einschränkung, durch einen Verzicht auf die Allgemeinheit der gleichen Rechte aufhebt, wurde die Rückbildung zu vordemokratischen Organisationsformen, die Wiederbelebung der Ständeverfassung angebahnt. Denn neben den Arbeiterräten, die alle politische Macht an sich zu reißen bestrebt sind, beginnen sich Bürger- und Bauernräte zu bilden, die ihren Anteil an der Staatsgewalt fordern. Neben, ja gegen die geschriebene demokratische Verfassung, sehen wir in Deutschland wie in Oesterreich starke Ansätze zu einer ständischen Organisation entstehen. Es ist zwar heute noch nicht möglich festzustellen, ob es sich dabei um dauernde oder nur um vorübergehende Erscheinungen

handelt. Doch darf nicht unterlassen werden, auf die schweren Mängel einer ständischen Organisation hinzuweisen. Soll nicht ein steter Kampf der einzelnen Gruppen um die entscheidende, d. h. ausschließliche Macht im Staate dessen Grundlagen ständig erschüttern, können die allen Gruppen gemeinsamen, also staatlichen Angelegenheiten nur in Uebereinstimmung aller Stände besorgt werden. Die ungeheure Schwerfälligkeit dieses Apparates mit seiner inneren Konkurrenz der zahlreichen, ständisch abgegrenzten Bureaukratien, seine geradezu auflösende Tendenz machen ihn für moderne Verhältnisse unmöglich. Gerade darin liegt ja ein Vorzug der Demokratie und ihres Majoritätsprinzipes, daß sie bei größtmöglicher Einfachheit der Organisation doch immerhin eine gewisse politische Integration der Staatsgesellschaft gewährleistet. Die Praxis der Demokratie entwickelt eben schrittweise oder hat doch wenigstens die Tendenz, dies zu tun, was ihre Theorie schon voraussetzt.

Gewiß wäre es verfehlt, die Wirkung dieser Integration zu überschätzen und zu vermeinen, die Praxis der Demokratie könne jemals vollkommen erreichen, was ihre Theorie in der Fiktion voraussetzt: die Einheit des Volkes, die man nur allzuleicht hinter der Einheit des Staates vermutet oder gar mit ihr identifiziert. Auch von der Demokratie gilt das Wort, das Nietzsche vom »neuen Götzen« sagt: »Staat heißt das kälteste aller Ungeheuer. Kalt lügt es auch; und diese Lüge kriecht aus seinem Munde: Ich, der Staat, bin das Volk« [33]). Daß der auf juristischem Wege erzeugte »Wille des Staates« der »Wille des Volkes« sei, ist selbst dann eine Fiktion — wenn auch eine Fiktion mit geringster Wirklichkeitsdistanz — wenn das Willensbildungsverfahren demokratisch organisiert ist. Nicht weil die Demokratie den wahren Willen des Volkes zutage zu fördern außerstande wäre und eine andere Form es besser vermöchte — wenn dies einer gelingt, so ist es die Demokratie — sondern weil das politische Grundphänomen des Volkswillens an und für sich im höchsten Grade problematisch ist. Unbefangener, von der juristischen Form abstrahierender Betrachtung der tatsächlichen Vorgänge bei der sozialen Willensbildung kann nicht verborgen bleiben, daß die niemals automatisch, niemals aus sich selbst bewegliche Masse die dem Wollen spezifische, initiativ schöpferische Funktion nicht zu leisten vermag. Das für die Richtung

[33]) Also sprach Zarathustra, I. Teil.

und den Inhalt des Volkswillens entscheidende Stadium liegt meist vor dem demokratischen Verfahren, in dem er — richtiger seine politische Ausdrucksform, der Staatswille — erzeugt wird, und hat durchaus autokratischen Charakter: Der Führerwille eines einzelnen wird dem Willen der Vielen aufgezwungen. In der Realität des sozialen Geschehens behauptet sich das Gesetz der kleineren Zahl [34]); die Wenigen herrschen über die Vielen. Und unter diesem Gesichtspunkte ist die Frage der besten Staatsform die Frage nach der besten Methode der Führerauslese. Gerade das aber kann man der Demokratie nachrühmen, daß sie das bestmögliche Selektionsprinzip garantiert [35]). Einmal, weil sie die größtmögliche Basis für die Auslese schafft, weil sie den Kampf um die Führerschaft auf die breiteste Grundlage stellt, ja schon darum, weil sie überhaupt die Führerschaft in den öffentlichen Wettbewerb setzt. Dann aber, weil wirkliche Führerqualitäten in diesem Kampfe Aussicht auf den Sieg haben. Wer die Methoden kennt, nach denen in bureaukratisch-autokratischen Monarchien etwa die leitenden Stellen in der Exekutive, vor allem die Ministerposten erworben werden, der kann nicht umhin festzustellen, daß hier leicht das Prinzip einer umgekehrten Auslese maßgebend sein kann. Es hat gewiß tieferen Sinn, daß man von einem »sich hinaufdienen« spricht. Nicht wer am besten herrschen, sondern wer am besten dienen, um nicht zu sagen dienern kann, erreicht das Ziel. Und es ist psychologisch gewiß begreiflich, daß der geborene Herrscher nur Diener um sich sehen will, nur Diener brauchen zu können glaubt.

Daß Demokratie die beste Führerauslese gewährleistet, dieser Vorzug ihrer Wirklichkeit steht freilich in einem Widerspruche zu ihrer Idee. Denn Demokratie ist das Ideal der Führerlosigkeit. Recht aus ihrem Geiste sind die Worte, die Platon in seiner Politeia dem Sokrates bei der Frage in den Mund legt, wie in dem Idealstaate ein Mann von hervorragender Qualität, ein Genie behandelt werden soll. »Wir würden ihn als ein anbetungswürdiges, wunderbares und liebenswürdiges Wesen verehren; aber nachdem wir ihn darauf aufmerksam gemacht, daß es einen solchen Mann in unserem Staate nicht gebe, und auch nicht geben dürfe, würden wir ihn, sein Haupt mit Oel salbend und bekränzend — über die Grenze

---

[34]) Vgl. dazu Wieser, Recht und Macht, 1910, S. 15.
[35]) Vgl. dazu Max Weber a. a. O. S. 55 ff.

geleiten«[36]). So will es allerdings die demokratische Forderung der Gleichheit. Allein man muß sich in politischen Dingen gewöhnen, zwischen Realität und Ideologie zu unterscheiden. »Wenn man das Wort Demokratie in der ganzen Strenge seiner Bedeutung nimmt, — sagt Rousseau — so hat es noch nie eine wahre Demokratie gegeben und wird es auch nie geben. Es verstößt gegen die natürliche Ordnung, daß die größere Zahl regiere und die kleinere regiert werde.« Und er schließt dieses Kapitel — wohl etwas allzu resigniert — mit den Worten: »Gäbe es ein Volk von Göttern, so würde es sich demokratisch regieren. Eine so vollkommene Regierung paßt für Menschen nicht«[37]). Allein so wie aus der Freiheit des Individuums die Volkssouveränität des Freistaates, so wird aus der grundsätzlichen Gleichheit der Individuen die Tendenz möglichster Ausgleichung. Die dogmatische Voraussetzung, daß alle Bürger gleich geeignet seien, jede beliebige Staatsfunktion zu leisten, wird schließlich zur bloßen Möglichkeit, alle Bürger zu den Staatsfunktionen geeignet zu machen. Die Erziehung zur Demokratie wird eine der praktischen Hauptforderungen der Demokratie selbst[38]). Und obgleich alle Erziehung als ein Verhältnis des Lehrers zum Schüler, als geistige Führer- und Gefolgschaft, ihrem innersten Wesen nach, in einem guten Sinne, autokratisch-autoritär ist, gestaltet sich das Problem der Demokratie in der Praxis des sozialen Lebens dennoch zu einem Erziehungsproblem allergrößten Stiles[39]). Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die Frage nach der Befähigung einer bestimmten Klasse zur Herrschaft oder Mitherrschaft im Staate zu beurteilen. Und das ist eine Frage, sollte doch eine Frage sein. Es ist einer der Irrtümer der sozialistischen Theorie von der Diktatur des Proletariats, daß sie, die sich die soziale Revolution — begreiflicherweise — ganz nach Analogie der bürgerlichen Revolutionen von 1789 und 1848 vorstellte, von der selbstverständlichen Annahme ausging, das Proletariat werde zur Uebernahme der Gewalt ebenso

[36]) Politeia, III, 9. Es handelt sich um einen Mann, »der durch sein Geschick alles mögliche werden und alle Dinge nachahmen könnte«. Es ist sehr bezeichnend, daß die Ausschließung eines solchen vielseitigen Genies mit Berufung auf die notwendige Arbeitsteilung erfolgt.

[37]) A. a. O., III. Buch, 4. Kap.

[38]) Vgl. dazu meine Abhandlung »Politische Weltanschauung und Erziehung« in den »Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung«, 2. Bd., 1. Heft, S. 1 ff. (1912).

[39]) Vgl. dazu Steffen a. a. O. S. 97.

befähigt sein, wie es seinerzeit die Bourgeoisie war[40]). Allein das Bürgertum war — kraft seiner wirtschaftlichen Situation — in der Lage gewesen, sich für die politische Herrschaft, von der es der Adel ferne gehalten hatte, vorzubereiten. Es ist vielleicht ein tragisches Geschick, daß die politische Herrschaft dort, wo sie bisher vom Proletariate erobert wurde, in unvorbereitete Hände fiel, die — eben darum — nicht imstande sind, sie dauernd festzuhalten. Nicht allein die Verwaltungskatastrophe der russischen sozialistischen Republik ist damit gemeint, sondern auch die außerordentlichen Schwierigkeiten, die der von Abkömmlingen der Bourgeoisie geführten sozialdemokratischen Partei in Deutschland wie in Oesterreich daraus erwachsen, daß sie innerhalb des Proletariates über die qualifizierten Kräfte nicht verfügt, die sie benötigt, um sich des Verwaltungsapparates auch nur in jenem beschränkten Maße zu bemächtigen, als dies einer bürgerlich-sozialistischen Regierungskoalition entspricht.

Die gerade für die praktische Durchsetzung gefährliche Problematik des Zentralbegriffes der demokratischen Ideologie, die Unsicherheit in der Bestimmung des Begriffes Volk[41]), zeigt sich auch bei dem Versuche, einer irgendwie bestimmten Abgrenzung desselben. Was gehört eigentlich zum Volke? Das ist eine Frage, die verschiedene Demokratien sehr verschieden beantwortet haben. So einleuchtend es ist, daß die Idee der Demokratie eine möglichst extensive Interpretation des Begriffes fordert, so sicher ist es, daß praktische Rücksichten in den verschiedensten Richtungen nach Restriktion drängen. Indem man in den meisten Demokratien Kinder, Geisteskranke, Verbrecher, Ausländer, Frauen, Sklaven — je nach dem Standpunkte der Welt- und Lebensanschauung alle oder nur einige dieser Kategorien — von der politischen Berechtigung ausschloß, beschränkte man das »Volk« im politischen Sinne auf einen verhältnismäßig ver-

---

[40]) Sehr treffend Steffen a. a. O. S. 148, 149.

[41]) »Demokratisch gesehen gibt es gar keinen Volkswillen als Ganzes und Faßbares. Das Volk setzt sich aus den Willensäußerungen der Vielen zusammen. Indem die vielen in gesetzliche, regelrechte Verhältnisse zu einander treten und Recht pflegen, wird die Mehrheit ihrer Willen zu einem Volkswillen. Daß der schöpferischen Rechtskraft ein besonderer Gemeinschaftswille neben dem Willen zum Schutz der Autonomie eines jeden innewohnt, fällt den Ideologen des demokratischen nicht auf«. Koigen a. a. O. S. 142. Hier drängt vielleicht der Gedanke hervor, daß die Einheit des Volkes nur als Organisation, d. h. aber als Rechtsordnung möglich ist. Daher auch die gelegentliche Frage Koigens: »Vielleicht decken gar die Begriffe Volk und Recht einander«? A. a. O. S. 7.

schwindend kleinen Teil jener Menschenmenge, die ethnographisch als Volk angesprochen werden muß. Dabei leistet natürlich wieder die Fiktion der Repräsentation gute Dienste. Denn selbst wenn der Kreis des politischen Volkes, d. i. der politisch Berechtigten, noch so eng gezogen ist, verzichtet man nicht darauf, ihn als Repräsentanten der großen alle ausnahmslos umfassenden Gemeinschaft gelten zu lassen. Stellt man aber dem Volke im natürlichen Sinne nicht die politisch berechtigten Personen, den Idealbegriff des politischen Volkes, sondern das Häuflein der politisch wirklich Tätigen, ihre politischen Rechte, und sei es auch nur das Wahlrecht zur Volksvertretung, effektiv Ausübenden, also den Realbegriff des politischen Volkes gegenüber, dann läuft — kann durch Erziehung das politische Interesse nicht verallgemeinert werden — Demokratie allerdings Gefahr, zur Farce zu werden.

VI.

Da die, eine vollkommene Gleichheit der Menschen voraussetzende Allgemeinheit der politischen Rechte notwendigerweise an gewisse unüberschreitbare Grenzen gebunden ist, die durch die natürliche Verschiedenheit der Menschen gesetzt sind, muß die demokratische Organisation unter allen Umständen von vornherein auf einen Teil des Volkes beschränkt bleiben. Der Grad und die Bedingungen dieser Einschränkung sind dann dafür entscheidend, ob überhaupt noch von einer Demokratie gesprochen werden kann. Das Bedürfnis nach einem Kriterium — das unter anderem Demokratie von Aristokratie sicher scheidet — macht sich hier geltend. Es ist freilich recht willkürlich, wenn Rousseau meint, Demokratie sei noch gegeben, wenn sie sich auf die Hälfte des Volkes beschränke[42]. Eine so beschränkte »Demokratie« stellt auch das Staatsideal Platos dar, dessen Kommunismus das Vorrecht oder die Pflicht einer bestimmten Klasse ist. In einem gewissen Sinne könnte auch der Neokommunismus der Bolschewiki als eine klassenmäßig beschränkte Demokratie angesehen werden. Allein gerade die Bedingungen der Beschränkung sind hier solche, daß der demokratische Gedanke — trotzdem er in der Beschränkung auf das radikalste hervortritt — dennoch durch seine Beschränkung geradezu aufgehoben und ins Gegenteil

[42]) A. a. O. III. Buch, 3. Kap.

verkehrt wird. Er wäre dadurch nicht gefährdet, daß die russische Sowjetverfassung, von dem Grundsatze ausgehend, wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen, eine allgemeine Arbeitspflicht statuiert und demgemäß nur Werktätigen politische Rechte verleiht [43]), zumal diese Verfassung dabei eine jahrtausendalte Schranke durchbricht, indem sie auch allen Ausländern, die sich zu Arbeitszwecken in Rußland aufhalten, die volle politische Gleichberechtigung gewährt [44]). In der für das überaus langsame Fortschreiten des Menschheitsgedankens [45]) so charakteristischen Rechtsentwicklung, nach der der Staatsfremde ursprünglich ein vogelfreier Feind, später allmählich und schrittweise bürgerlich gleichberechtigt wird, heute fast überall aber noch politisch rechtlos ist, bedeutet die Sowjetverfassung eine Tat von historischer Bedeutung. Freilich ist der Rückschritt nach anderer Richtung um so größer. Vom Wahlrechte sind ausgeschlossen [46]) nicht nur, die arbeitsloses Einkommen beziehen, sondern auch Werktätige, die sich der Lohnarbeiter bedienen, obgleich ihre für die Gesamtheit nützliche und vielleicht sogar notwendige Arbeit ohne die Zuhilfenahme von Lohnarbeitern gar nicht möglich wäre; ferner private Händler, obgleich die Verfassung diesen Handel nicht untersagt, ja — infolge der nur beschränkt durchführbaren Verstaatlichung der Wirtschaft — auf ihn gar nicht verzichten kann; Geistliche und Beamte der Kultusorganisationen, obgleich die Verfassung auf dem Standpunkte der religiösen Freiheit stehend [47]), das religiöse Bedürfnis der Menschen anerkennt und dessen Befriedigung nicht verbietet, mit Rücksicht auf den Charakter des russischen Volkes auch gar nicht verbieten kann. Aber auch innerhalb dieses so verengten Kreises der Werktätigen sind die politischen Rechte keineswegs gleichmäßig verteilt. Wenn die bezüglichen Bestimmungen der russischen Sowjetverfassung in den vorliegenden deutschen Ausgaben richtig wiedergegeben sind und wenn die sonstigen Nachrichten über diesen Punkt verläßlich sind — und dies wird gerade von sozialistischer Seite allgemein angenommen — dann

---

[43]) I. Abschn. 4. Kap. Pt. 7 und II. Abschn. 5. Kap. Pt. 18 der Sowjetverfassung.

[44]) II. Abschn. 5. Kap. Pt. 20.

[45]) Den Zusammenhang zwischen der demokratischen Idee und dem Humanitätsgedanken betont besonders K o i g e n a. a. O. passim.

[46]) IV. Abschn. 13. Kap. Pt. 65.

[47]) II. Abschn. 5. Kap. Pt. 13.

haben die städtischen Wähler, d. h. das Industrieproletariat gegenüber den Wählern auf dem Lande, den Bauern, und zwar den armen Bauern, denn nur diese sind politisch berechtigt, ein fünffaches Wahlrecht [48]). Auf die gleiche Anzahl von Wählern oder Einwohnern fallen in der Stadt fünfmal so viel Vertreter wie auf dem Lande. Und das wäre ja bei dem Zahlenverhältnis zwischen Bauernschaft und Industrieproletariat in Rußland durchaus begreiflich. Von Demokratie kann freilich keine Rede mehr sein. Dann aber ist kraft Verfassung Vereins- und Versammlungsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung und Preßfreiheit nur der Arbeiterklasse, de facto aber — nach dem Zeugnisse sozialistischer Berichterstatter — nur den Angehörigen einer bestimmten politischen Partei gewährleistet [49]). Bewußt setzt man die Diktatur der Demokratie entgegen. Die Unterdrückung und Vernichtung der Bourgeoisie wird als das Ziel der Proletarierdiktatur proklamiert. Allein der Begriff der Bourgeoisie muß sich notwendigerweise verschieben. Bourgeoisie, d. i. nicht mehr der Inbegriff der wirtschaftlichen Ausbeuter, der Unternehmer, Kapital- und Grundrentengenießer, denn solche gibt es streng genommen in der Räterepublik, die das Privateigentum an den Produktionsmitteln aufgehoben hat, nicht mehr oder doch nur in verschwindenden Resten. Gemeint sind größtenteils die »ehemaligen« Bourgeois, gemeint ist eine bestimmte Gesinnung, eine bestimmte politische, insbesondere wirtschaftspolitische Grundanschauung, gemeint ist eigentlich alles, was dem sozialistischen Dogma widerspricht. So wird die Diktatur des Proletariates zur Diktatur einer bestimmten politischen Ueberzeugung, gestützt auf die Verabsolutierung eines bestimmten politischen Ideals.

Daß es gerade das sozialistische Ideal ist, bei dessen Durchsetzung die demokratische Methode über Bord geworfen werden muß, mutet deshalb so seltsam an, weil der Sozialismus seit

---

[48]) Die bezüglichen Bestimmungen der Verfassung sind nicht sehr klar. III. Abschn. 6. Kap. Pt. 25 lautet: Der Allrussische Sowjetkongreß besteht aus den Vertretern der städtischen Sowjets — wobei je 25 000 Wähler einen Deputierten entsenden — und aus den Vertretern der Gouvernements-Sowjetkongresse — wobei stets 125 000 Einwohner einen Deputierten entsenden. Vgl. dazu: Hirschberg, Bolschewismus, 1919, S. 27 und die sozialistische Propagandaschrift »Rätediktatur oder Demokratie« (Sozialistische Bücherei, Heft 2) Wien 1919, S. 6. Ferner meine Schrift »Sozialismus und Staat«, S. 104 ff.

[49]) Vgl. dazu Kautsky, Die Diktatur des Proletariates, 4. Aufl. und Terrorismus und Kommunismus, 1919.

Marx und Engels von der nicht nur für seine bisherige politische, sondern auch für seine ökonomische Theorie grundlegenden Voraussetzung ausgeht, daß das ausgebeutete und verelendete Proletariat die erdrückende Mehrheit der Bevölkerung bildet und daß dieses Proletariat nur zum Bewußtsein seiner Klassenlage kommen müsse, um sich in der sozialistischen Partei zum Klassenkampfe gegen eine verschwindende Minderheit zu organisieren. Nur darum konnte der Sozialismus die Demokratie fordern, weil er sich einer Herrschaft sicher glaubte, über deren Besitz die Mehrheit entscheidet. Schon das Entstehen bürgerlicher Demokratien in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und mehr noch ihr gesicherter Fortbestand sowie ihre fortschreitend demokratische Entwicklung in der Folgezeit war mit den Voraussetzungen des Sozialismus nicht mehr ganz vereinbar. Warum wird die bloß politische Demokratie nicht auch zur wirtschaftlichen, d. h. warum herrscht eine bürgerlich-kapitalistische, nicht aber eine sozialistisch-kommunistische Gruppe, wenn das zur sozialistischen Gesinnung erzogene Proletariat die Mehrheit bildet und das allgemeine und gleiche Wahlrecht der Mehrheit die Herrschaft im Parlamente sichert? Natürlich gilt die Frage nur dort, wo echte Demokratie herrscht, wo die Allgemeinheit und Gleichheit der politischen Rechte unzweifelhaft besteht. Das ist aber in den großen Demokratien Westeuropas und Amerikas, das ist, im Grunde genommen, auch in Deutschland und Oesterreich der Fall. Die Berufung auf Praktiken der Wahlordnung, wie Wahlkreisgeometrie, Erschwerung der Ausübung des Wahlrechtes für gewisse Kategorien von Wählern u. ä., insbesondere der Hinweis auf den mächtigen Einfluß der kapitalistischen Presse reichen keineswegs aus, um die Situation zu rechtfertigen. Zweifellos ist das Ideal möglichster wirtschaftlicher Gleichheit ein demokratisches. Und daher erst die Sozialdemokratie eine vollkommene Demokratie. Allein wenn die bürgerliche Demokratie im Stadium der bloß politischen Gleichheit stecken bleibt, so hat dies — wie der Anschauungsunterricht der jüngsten Revolution, speziell in Rußland, nur allzudeutlich zeigt — eben darin seinen Grund, daß das an der wirtschaftlichen Gleichheit und der sie bedingenden Verstaatlichung und Vergesellschaftung der Produktion interessierte Proletariat im Widerspruch zu einer Jahrzehnte vertretenen Lehrmeinung des Sozialismus nicht die überwiegende Mehrheit

des Volkes, ja dort, wo der Sozialismus durch das Proletariat tatsächlich zur Alleinherrschaft kam, nur eine schwache Minorität bildet. Das ist der Grund für den prinzipiellen Wechsel in der politischen Methode eines großen Teiles der sozialistischen Partei, das ist der Grund, weshalb an die Stelle der Demokratie, die noch Marx und Engels mit der Diktatur des Proletariates für vereinbar, ja geradezu für die Form dieser Diktatur hielten [50]), eben jene Diktatur treten mußte, die sich als Absolutismus eines politischen Dogmas und einer dieses Dogma vertretenden Parteiherrschaft darstellt.

VII.

Gerade gegenüber solcher Diktatur enthüllt die Demokratie ihr tiefstes Wesen, zeigt sie ihren höchsten Wert. Weil sie den politischen Willen jedermanns gleich einschätzt, muß sie auch jeden politischen Glauben, jede politische Meinung, deren Ausdruck ja nur der politische Wille ist, gleichermaßen achten. Auch die gegenteilige Meinung muß man für möglich halten, wenn man auf die Erkenntnis eines absoluten Wertes verzichtet. Der Relativismus ist daher die Weltanschauung, die der demokratische Gedanke voraussetzt. Darum gibt er jeder politischen Ueberzeugung die gleiche Möglichkeit, sich zu äußern und im freien Wettbewerb um die Gemüter der Menschen sich geltend zu machen. Die für die Demokratie so charakteristische Herrschaft der Majorität unterscheidet sich von jeder anderen Herrschaft dadurch, daß sie eine Opposition — die Minorität — ihrem innersten Wesen nach nicht nur begrifflich voraussetzt, sondern auch politisch anerkennt und in den Grund- und Freiheitsrechten, im Prinzipe der Proportionalität schützt. Je stärker aber die Minorität, desto mehr wird die Politik der Demokratie eine Politik des Kompromisses, wie auch für die relativistische Weltanschauung nichts charakteristischer ist, als die Tendenz zum vermittelnden Ausgleich zwischen zwei gegensätzlichen Standpunkten, von denen man sich keinen ganz und vorbehaltslos und unter völliger Negation des anderen zu eigen machen kann. Die Relativität des Wertes, den ein bestimmtes

[50]) So heißt es z. B. im kommunistischen Manifest, »daß der erste Schritt in der Arbeiterrevolution die Erhebung des Proletariates zur herrschenden Klasse, die Erkämpfung der Demokratie ist«.

politisches Glaubensbekenntnis aufrichtet, die Unmöglichkeit für ein politisches Programm, für ein politisches Ideal — bei aller subjektiven Hingebung, bei aller persönlichen Ueberzeugung — absolute Gültigkeit zu beanspruchen, zwingt gebieterisch zu einer Ablehnung auch des politischen Absolutismus, mag das nun der Absolutismus eines Monarchen, einer Priester-, Adels-, Kriegerkaste, einer Klasse oder sonst einer privilegierten, jede andere ausschließenden Gruppe sein. Wer sich in seinem politischen Wollen und Handeln auf göttliche Eingebung, auf überirdische Erleuchtung berufen kann, der mag das Recht haben, sein Ohr der Stimme des Menschen zu verschließen, und seinen Willen, als den Willen des absolut Guten, auch gegen eine Welt von Ungläubigen, Verblendeten, weil anders Wollenden durchzusetzen. Darum konnte die Losung des Gottesgnadentums christlicher Monarchie sein: Autorität nicht Majorität, jene Losung, die der konservative Rechtsphilosoph Stahl geprägt hat und die zum Angriffsziel für alles geworden ist, was für geistige Freiheit, für wunder- und dogmenbefreite, auf dem menschlichen Verstande und dem Zweifel der Kritik gegründete Wissenschaft, politisch aber: für Demokratie ist. Denn wer sich nur auf irdische Wahrheit stützt, wer nur menschliche Erkenntnis die sozialen Ziele richten läßt, der kann den zu ihrer Verwirklichung unvermeidlichen Zwang kaum anders rechtfertigen, als durch die Zustimmung wenigstens der Mehrheit derjenigen, denen die Zwangsordnung zum Heile gereichen soll. Und diese Zwangsordnung darf nur so beschaffen sein, daß auch die Minderheit, weil nicht absolut im Unrecht, nicht absolut rechtlos, jederzeit selbst zur Mehrheit werden kann. Das ist der eigentliche Sinn jenes politischen Systems, das wir Demokratie nennen, und das nur darum dem politischen Absolutismus entgegengestellt werden darf, weil es der Ausdruck eines politischen Relativismus ist.

Im 18. Kapitel des Evangelium Johannis wird eine Begebenheit aus dem Leben Jesu geschildert. Die schlichte, in ihrer Naivität lapidare Darstellung gehört zu dem großartigsten, was die Weltliteratur hervorgebracht hat; und, ohne es zu beabsichtigen, wächst sie zu einem tragischen Symbol des Relativismus und der — Demokratie. Es ist zur Zeit des Osterfestes, als man Jesus unter dei Anklage, daß er sich für den Sohn

Gottes und den König der Juden ausgebe, vor Pilatus, den römischen Statthalter führt. Und Pilatus fragt ihn, der in des Römers Augen nur ein armer Narr sein kann, ironisch: Also du bist der König der Juden? Und Jesus antwortet im tiefsten Ernste und ganz erfüllt von der Glut seiner göttlichen Sendung: Du sagst es. Ich bin ein König, und bin dazu geboren und dazu in die Welt gekommen, daß ich der Wahrheit Zeugnis gebe. Jeder der aus der Wahrheit ist, höret meine Stimme. Da sagt Pilatus, dieser Mensch einer alten, müde und darum skeptisch gewordenen Kultur: Was ist Wahrheit? — Und weil er nicht weiß, was Wahrheit ist und weil er — als Römer — gewohnt ist demokratisch zu denken, appelliert er an das Volk und veranstaltet — eine Abstimmung. — Er ging hinaus zu den Juden, erzählt das Evangelium, und sprach zu ihnen: Ich finde keine Schuld an ihm. Es ist aber bei euch Herkommen, daß ich euch am Osterfeste einen freigebe. Wollt Ihr nun, daß ich euch den König der Juden freigebe? — Die Volksabstimmung fällt gegen Jesus aus. — Da schrien wiederum alle und sagten: Nicht diesen, sondern Barabbas. — Der Chronist aber fügt hinzu: Barabbas war ein Räuber.

Vielleicht wird man, werden die Gläubigen, die politisch Gläubigen einwenden, daß gerade dieses Beispiel eher gegen als für die Demokratie spreche. Und diesen Einwand muß man gelten lassen; freilich nur unter einer Bedingung: Wenn die Gläubigen ihrer politischen Wahrheit, die, wenn nötig, auch mit blutiger Gewalt durchgesetzt werden muß, so gewiß sind, wie — der Sohn Gottes.

Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart.

Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaft.

1. **Heinrich Pohl, Die deutsche Auslandshochschule.** Eine Anregung zur Reform der diplomatischen und konsularischen Vorbildung. 8. 1913. M. 1.50.
2. **L. Ebermayer, Die Strafrechtsreform.** Das Ergebnis der Arbeiten der Strafrechtskommission. 8. 1914. M. 1.—.
3. **J. Hansen, Die Landwirtschaft der Provinz Ostpreußen** im Rahmen der deutschen Landwirtschaft im letzten Jahrhundert. 8. 1914. M. —.80.
4. **Kurt Wolzendorff, Der Gedanke des Volksheeres im deutschen Staatsrecht.** 8. 1914. M. 1.60.
5. **Heinrich Gerland, Die Kontrolversammlungen** und der § 38 B 1 des Reichsmilitärgesetzes. 8. 1914. M. 2.40.
6. **Arthur Nussbaum, Rechtstatsachenforschung.** Ihre Bedeutung für Wissenschaft und Unterricht. 8. 1914. M. 1.50.
7. **Albert Coenders, Richtlinien aus den Lehren Feuerbachs für die moderne Strafrechtsreform.** 8. 1914. M. 1.60.
8. **Heinrich Hoeniger, Riskante Rechtsausübung.** Ein Vorschlag zum Ausbau unserer Rechtspflege. 8. 1917. M. 1.—.
9. **F. A. Müller-Eisert, Rechtswissenschaft und Kulturwissenschaft.** 8. 1917. M. 1.20.
10. **R. Hübner, Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart.** 8. 1918. M. 1.20.
11. **A. Schultze, Stadtgemeinde und Reformation.** 8. 1918. M. 1.80.
12. **V. Bruns, Sondervertretung deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen.** 8. 1918. M. 2.50.
13. **Felix Rachfahl, Preußen und Deutschland in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.** 8. 1919. M. 2.—.
14. **J. Goldschmidt, Zur Reform des Strafverfahrens.** 8. 1919. M. 1.80.
15. **H. Reichel, Bestellung und Stellung der Richter in der Schweiz und im künftigen Deutschland.** 8. 1919. M. 2.50.
16. **Ludwig von Köhler, Zur Frage der Vereinfachung der Organisation in der inneren Staatsverwaltung Württembergs.** 8. 1919. M. 1.50.
17. **R. Kuczynski, Ein Reichsfinanzprogramm für 1920.** 8. 1920. M. 4.—.

50 % Verlags-Teuerungszuschlag und der Sortiments-Teuerungszuschlag.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.